

# 거버넌스 지역 환경관리: 부안 방폐장 정책결정 딜레마를 중심으로

金 台 垆\*

## <目 次>

I. 서론: 거버넌스 환경관리의 필요	III. 사례연구
II. 거버넌스 환경관리의 한계	부안 방폐장 정책결정의 딜레마
1. 절차적 민주주의와 환경정의	1. 지역사회의 가치체계의 갈등과 불 신의 구조
2. 현대 환경론에서의 민주주의 위상	2. 정책 참여자들의 전략적 행동
3. 환경이념 실현을 위한 민주주의 유 형	3. 사례연구의 함의
4. 뉴 거버넌스에 대한 개념인식의 불 확실	IV. 결론

## I. 서론: 거버넌스 환경관리의 필요

거버넌스 이론의 등장은 지금까지 존속해 왔던 국민국가 중심의 합리적 제도주의 통치체제의 약화로부터 시작된다. 국민국가 중심 관리체제는 지금까지 통치환경이 복잡하지 않고 시민들의 국가에 대한 요구도 비교적 단순한 상황에서 기능적 전문화와 제도화를 통한 효율성 중심의 운영과 관리를 했지만, 시대가 변화하면서 시민들의 국가에 대한 관리요구(Governing Needs)는 높아지는 반면 국가의 실제적인 관리능력(Governing Capacity)은 한계를 드러내는 상황이 되었다(김석준, 2001). 따라서 거버넌스는 국정운영에 있어서 제도를 통한 정부우위적인 정부와 시장의 불평등한 통제력의 공공관리적 관계를 청산하고 시민사회가 중심이 되어 자발적으로 협조하여 보다 효과적이고 민주적으로 국가를 운영하기 위한 새로운 패러다임이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 거버넌스는 네트워크 통치, 공치(共治), 협치(協治) 또는 관치(管治)라고도 불리우고 있으며, 기존의 국가, 시장, 시민사회의 경계를 넘어 다양한 주체들이 참여-연대-소통을 통해 서로의 지식과 경험을 공유하고 신뢰를 형성함으로써 공동의 문제를 함께 협력적으로 해결하고 발전방향을 모색해 가는 대안적 통치체제라고 할 수 있다(정규호, 2003).

\* 환경계획학과 박사졸업(1999), 현재 (인천)경인여자대학, 생태학과 환경교육 전공

이와 같은 거버넌스 특성은 적용되는 공간적 범위에 따라서 지구적, 국가적, 지역적, 지방적(local) 수준에서 적용할 수도 있고, 분야에 따라서 경제, 행정, 복지등 다양한 분야에 적용할 수 있다. 같은 맥락에서 거버넌스 이론이 환경관리에 적용될 수 있는 이유는 지극히 간명하다. 개념적으로 보아 환경문제는 일방적인 국가관리 차원을 떠나 다양한 참여주체들의 소통과 협력이 필요한 것이고, 실제로 환경문제 해결에는 국가의 실패와 시장의 실패가 공통으로 나타난 상황일 뿐만 아니라, 합리적 선택론에서 밝히듯이 환경이라는 공공재의 산출은 면대면(面對面)의 공동체적 삶에서 가능한 커뮤니티 소통의 산물이라는 점에서 거버넌스 이론의 적용에 대한 필요성은 매우 크다고 하겠다.

하지만 한국적 현실에서 지역사회 환경관리를 위한 거버넌스의 적용은 단순한 문제가 아니다. 단적인 예를 든다면 거버넌스 지역환경관리를 할 수 있는 상-하부의 연계나<sup>1)</sup> 혹은 하부구조 자체가 충분히 갖추어지지 않았을 뿐만 아니라, 거버넌스 체제에서 가장 핵심적인 역할을 하는 거버넌스 참여주체들의 신뢰구조가 지극히 미약한 점, 환경적 여유자원 혹은 대안자원이 지극히 한정되어 있기 때문에 대안의 선택에 대한 협력의 여지가 지극히 낮고, 오히려 순차적이거나 선택의 행정적 일방성이 불가피한 상황이므로 지역환경관리에 거버넌스 개념의 적용은 사실상 매우 어려운 상황이라는 것이다. 또한 자본주의 사회에서 경제거버넌스를 위한 소통구조 성립가능성은 거의 필연적이라고 할 만큼 익숙해져 있지만 그 반대편에 있는 환경(생태) 거버넌스에 대해서는 아직도 우리 사회에 그 개념에 대한 공감과 적용의 필요성에 대해서 둔감한 것도 거버넌스 지역환경관리가 어려운 이유이다.

따라서 이 논문의 초점은 여기에 두고자 한다. 우리나라의 지역사회에서 환경관리는 분명 거버넌스 개념이 적용될 필요가 있음에도 불구하고 이것이 방해되는 근본적인 이유와 이것의 해결기제를 위한 초석이 무엇인지를 불안지역 방폐장 정책결정과정을 사례로 밝히고자 한다. 즉 우리나라 현 실정에서 지역사회의 환경관리를 위한 <뉴 거버넌스의 개념>을 다시 설정해보고자 하는 것이 이 논문의 기본요지라고 할 수 있다. 따라서 이 논문이 지향하고자 하는 것은 <거버넌스의 기본개념에 입각한 원리적 이해>에 충실하기보다 우리나라 현재 <실태에 비추어 본 양태적 이해>가 바탕이 된다. 국민국가 중심의 관리체계가 합리주의와 시장경제의 원칙에 입각한 원리중심이었다면 이를 벗어나려는 거버넌스는 다분히 양태(樣態)중심의 지역통치체계 중심이어야 한다고 생각된다. 이런 의미에서 철학적 기본개념과 원리에 입각하여 보았을 때 기존 국민국가의 공공 관리체계 차원의 거버넌스는 존재론적이었다면 이 논문에서 지향하고자 하는 뉴 거버넌스는 실존적 의미를 내포한다고 할 수 있겠다.

문화적으로 보면 우리 사회가 거버넌스를 흡수하기에 부적합한 전통을 가지고 있다고 말할

1) 예를들어 지역환경관리체계를 구축함에 있어 Centralization과 Decentralization의 적절한 연계를 말하는 것이며, 지역환경관리체계를 위한 하부구조에서도 환경관리를 위한 지방의 분권화 특성이 거버넌스 구축에 적합한 상태로 분화되지 못하는 것을 말한다.

수는 없다. 기본적으로 우리 전통 문화는 공동체 문화를 바탕으로 한다. 주지하는 바와같이 환경관리 측면에서는 공동체적 접근이 필수적이다. 합리적 공공관리를 전제로 한 국가적 통치는 개인주의와 시장의 논리와 거버넌스를 동일시하는 (합리)제도주의적 시각이지만 거버넌스는 이로부터 탈피하려는 속성이 강하기 때문에 공동체적 신뢰가 그 기반이 되는 것은 당연하다(문병기, 2001). 이렇게 볼 때 우리 사회도 급속도의 경제성장과정에서 이익추구의 합리성을 추구하여 하버마스의 지적처럼 생활세계의 소통이 막히는 합리주의 사회를 지향해 온 것은 사실이지만 우리의 전통적 저력이 공동체의 신뢰를 회복하는 문화가 육성된다면 선진국의 어느 사회 못지않은 거버넌스를 꽃피울 수 있을 것이다(김태경, 2002).

## II. 거버넌스 환경관리의 한계

### 1. 절차적 민주주의와 환경정의

한국의 현실적 사회여건 속에서 전통적인 민주주의의 절차적 방식에 의하여 환경관리에 관련된 제반 의사결정이 원활하게 이루어질 수 있는 것일까? 아니면 한국적 사회여건을 배제하더라도 전통적인 민주주의가 과연 환경관련 이슈들의 해결방식에 적합한가?

민주주의를 표방하는 사회에서 민주적 절차는 모든 사람에게 절대적인 의사결정의 방식으로, 또는 가장 이상적인 문제해결 방식으로 각인되어 왔으며, 우리 사회에서도 이런 식의 사고는 이제 일반론으로 여겨지고 있다. 하지만 근대 이후의 민주주의를 통한 의사결정의 준거가 된 것은 <절차적 합리성>과 <경제적 효율성>, 그리고 <정치적 평등성>이라고 요약할 수 있을 것이고, 의사결정의 대상이 된 것도 대부분 정치경제적 과정에 관련된 것이었으며 그중에서 경제적 개발행위에 많이 국한되었음을 부인할 수 없다. 경제적 효율성에 근거한 개발에 관련된 일체의 행위는 근대화 과정의 경제적 발전 그 자체였으며, 이러한 과정에서 민주적 절차는 경제적 발전에 대한 합리성을 제공하는 합의적 수순과 다를 바 없었다(김병완, 2003).

환경문제가 대두되면서 환경관리의 방식에도 여전히 민주적 의사결정의 준거사항들은 그대로 적용되어 왔다. 즉 환경관리방식이 경제적 효율성과 절차적 합리성에 근거하여 진행되어 온 것이다. 그리고 같은 맥락에서 이러한 효율성과 합리성에 판단기준을 제시했던 것은 과학과 기술이었다. 과학적 근거가 명확하고 기술적으로 안전한 것이라 판단되면 그것이 곧 환경관리를 위한 의사결정의 중요한 준거가 되었던 것이다. 이것은 비단 환경관리뿐 아니라 다른 경제적 개발과정의 의사결정도 마찬가지 준거가 적용되었다. 결국 환경관리를 위한 의사결정도 경제적 개발행위의 의사결정과정과 같은 맥락에서 이루어져 왔다. 경제적 효율성과 절차적 합리성에 근거한 민주적 의사결정방식이 환경관리를 위한 의사결정방식으로 통할 수는 없다는 것이다.

최근의 새 만금 사업, 원전폐기물 처리장을 둘러싼 일련의 국책사업들이 가지고 온 사회적 의전대립의 양상들은 이를 잘 대변해 준다. 그 대립의 한 중심에는 환경 관련 이슈가 자리 잡

고 있으며, 이를 통해서 환경관련 이슈들이 과정적 민주주의 절차에 의해서 적절한 결론을 이룰 수 없다는 의구심을 가지게 한다. 이런 국책사업 외에도 참여정부가 제시하는 핵심적 국가 비전 중 대표적인 것이 국가의 균형발전이고 동시에 지방분권화의 추진이라고 할 수 있는 바, 이러한 발전적 개발과정에는 반드시 환경관련 이슈가 쟁점이 되기 마련이다. 이와 같이 굵직한 이슈 뿐만 아니라 지역사회를 중심으로 한 넘비현상의 핵심적 소재가 되었던 소각장, 폐기물처리장 등의 환경관련 이슈는 그동안에도 많은 지역사회의 의견대립의 원천이 되어왔던 것을 상기하면 민주주의의 절차적 방식이 반드시 적절한 환경관리 정책결정과 의사결정의 해결방식이 될 수 있었다고 말할 수는 없다.

## 2. 현대 환경론에서의 민주주의 위상

환경론의 흐름에서 민주주의 위상에 대한 스펙트럼은 매우 다양하게 나타난다. 현대 민주주의의 정치적 스펙트럼으로 급진적 아나키즘에서 절차적 민주주의까지 합리적 선택론에서 급진적 권위주의까지 다양한 동시에 사회주의 시각에서도 급진적 맑시즘에서 이상적 심층생태론까지 다양하게 나타나고 있다. 그러나 이 논문의 기본주제와 관련해 볼 때 현대환경론에서 민주주의 위상은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 여전히 환경문제의 본질이 민주주의적 절차를 통해서 충분히 소화될 수 있다는 주장과 민주적 절차가 반드시 생태적 이상의 실현을 보장할 수 없다는 주장이 그것이다. 이 논문에서도 전자의 주장에 대해서는 부정적이다. 이에 대한 논거는 수없이 많이 제기되었지만, 우리사회에서 그것들이 구체적으로 후자의 주장에 대한 정당성을 제공하는 수준으로 거론된 연구는 사실상 찾기 힘들다. 그만큼 여전히 우리 사회는 민주적 절차를 통하여 환경문제의 본질이 해결될 수 있다는 의견에 각인되어 있는 것이다. 그동안 끊임 없이 제시된 절차적 자유민주주의 한계는 주로 공공재에 대한 시장의 실패와 동시에 국가의 실패, 더 나아가서는 시민사회의 실패 등으로 나타났었다. 하지만 본질적으로 이러한 실패는 과학기술적 근거와 시장 경제적 유인효과를 통한 절차적 민주주의가 가지는 사회적 제도로서 공공재를 관리 통제하려는 시장 경제적 실패라고 해도 과언이 아닐 정도로 환경문제의 본질을 외면한 한계로서의 논의였다.

하지만 환경문제의 본질을 직시한다면 자유민주주의의 원칙과 제도는 다음과 같은 또 다른 한계에 봉착하게 된다. 첫째, 철학적으로 보았을 때 그것은 존재에 대한 관리와 통제는 될 수 있을지언정 <실존>에 대한 관리 철학이 부재했었다는 것이다. 거버넌스의 실현에 있어서 행정적 절차가 민주적 절차에 우선되는 사례가 있다면 그것은 존재적 환경가치를 제도적으로 구현하려는 것은 필지언정 실존적 환경관리를 위한 것은 아니라는 것이다. 환경의 논리는 경제논리와 달라서 다분히 유기체적이고<sup>2)</sup> 그 생명이 미래까지 연결되는 것이어서 실존적이다.<sup>3)</sup> 실존적

2) 이 논문에서는 경제논리도 유기체적이라고 말할 수 있지만 여기서 유기체적인 것은 예측과 조절가능성이 담보된 반면 환경논리의 유기체성은 인위적 조절가능성이 거의 없다는 것을 의미한다.

차원의 거버넌스 환경관리란 그 동안의 시장 경제적 접근에서 추구한 합리주의 공공관리와는 내용이 다른 것이기에 경제는 존재하지만 실존하지는 않는 것이며 <경제의 본질>은 존재할지언정 그것이 <지역의 실존적 영역>과 맞아 떨어질 수 없는 점을 지향해야 한다는 것이다. 다시 말하면 거버넌스는 존재적 가치를 넘어서는 실존적 가치들이 소통될 필요가 있는 것이다. 둘째, 그것은 정치, 경제적 울타리 안에 있는 상황을 고려했을지언정 그 밖의 상황에 대해서 충분히 고려할 수 없었다. 즉 현세대의 해결책은 제시될 수 있을지언정 미래 세대가 변수로 등장해야 되는 환경문제의 본질을 외면한 것이며 동시에 인간을 고려했을지언정 인간외의 생물유기체에 대해서는 고려하지 못했다. 셋째, 시간이 차지하는 변수부분에서 단기적인 환경영향은 시장기능에 변수로 들어 올 수 있으나 장기적 환경영향은 민주적 절차성이나 시장 경제적 합리성으로는 속수무책이었다. 넷째, 생태계의 복잡성에 비추어 절차적 민주주의의 합리성 제공에 원천이었던 과학적 지식은 짧고, 법과 제도는 이를 통합적으로 뒷받침하지 못했고 분열적이었다는 점등을 들 수 있다. 이러한 본질적인 한계상황을 배제한 과정적 절차적 민주주의에 의한 환경관리방식은 환경의 경제성을 보장할 수 있을지언정 생태적 결과를 보장할 수 없었다는 것이다.

### 3. 뉴 거버넌스에 대한 개념인식의 불확실

#### (1) 신뢰체계 구축의 문제

기존의 거버넌스 이론은 자본주의나 민주주의의 견제를 제도적 문화적으로 받고 있는 미국등 서구의 경우는 잘 작동될 수 있으나 이러한 장치가 미비한 한국의 경우처럼 다양한 통치요구에 의하여 정부의 기능만 축소된 채 네트워크나 참여주체들의 파트너십이 잘 작동하지 않는 체제에서는 거버넌스의 본래 기능을 원활하게 발휘할 수 없는 한계를 가지게 된다. 다시 말하면 미국의 경우 등은 이미 신뢰사회가 구축이 되어 거버넌스 이론의 핵심인 파트너십, 네트워킹, 아웃소싱, 시장메카니즘이 원활하게 작동하고 있으나 우리는 신뢰 자체를 구축하는 것이 거버넌스의 전제조건이면서 동시에 거버넌스 환경관리의 핵심이 되어야 하는 상황이라는 점에서 우리에게 맞는 새로운 거버넌스를 정립해야 할 필요가 있는 것이다(김석준, 2003). 즉 우리가 추구하는 뉴거버넌스의 개념에는 관련행위자간 긴밀한 연결망과 의사소통을 보장하는 절차와 제도

- 3) 철학적으로 보면 존재와 실존은 거의 반대에 가까울 만큼 다르다. 존재란 또 다른 우리말을 택한다면 <사물의 본질적인 것>으로 철학에서는 아예 본질(essence)이라고 말하기도 하지만, 이것은 단순히 <사물 그대로의 존재>를 말할 뿐인 것으로 그 존재하는 사물이 무엇인가? 그 사물의 고유한 속성이 무엇인가?를 말한다. 국가주의 공공관리체제가 존재적이었다는 것은 그 정치 경제적 속성에 근거한 관리체계라는 것이고 이에 반하여 실존(existence)이란 그 속성적 본질에 상관없이 <주관적으로 존재하는 나, 또는 나에게 비추어진 그 무엇>이고 이것이 실존주의 철학의 핵심이 되는 것이며, 마찬가지로 거버넌스 체제에서는 지역사회의 분권적 입장, 혹은 지역공동체의 입장이 바로 <실존적 주관>과 상통할 수 있다고 보여 진다. 따라서 거버넌스는 존재보다는 실존의 논리가 우선적이어야 하고 즉, 이에 근거한 양태적 해석에 의한 환경관리가 거버넌스의 현실적 지향점이 될 수 있다는 것이 필자의 논리임을 다시 밝히고자 한다.

의 보장이 선결되어야 한다는 것인데, 이 논문에서 필자는 이런 개념을 특별히 <시스템적 거버넌스>라고 표현할 것이다. 즉 우리사회는 신뢰를 기반으로 하는 거버넌스 체제가 되는 것이 현실적으로 시기상조라고 인정하고, 그렇다면 그 이전에 우리는 거버넌스 체제가 작동될 수 있는 시스템이 확보되어야 한다.

#### (2) 환경영역과 비환경영역의 구별

거버넌스 지역환경관리에도 반드시 수반되는 것은 환경문제에 대한 해결방식이다. 이 해결방식이 거버넌스적으로 도출이 되기 위해서는 우리 사회의 현실에서 볼 때 환경적 영역과 비환경적 영역에 대한 거버넌스 구성수준의 실질적인 조화가 필요하다. 우리는 이미 국책사업의 시행에서 환경문제를 이슈로 한 반대들이 실제적으로 국가 사회적 예산의 엄청난 낭비로 이어지는 결과를 초래했음을 경험한 바 있다. 우리 현실을 비추어 볼 때 환경영역이 비환경영역에 비해 지나치게 과대평가된다면 거버넌스의 구성체계 자체가 불가능해지기 때문에 거버넌스의 성립을 위해서는 이 두 부문간에 실질적인 조화가 이루어져야 한다는 것이다. 국토 균형개발과 친환경 관리의 상호 보조가 필연적이라고 한다면 한국적 상황에서 이를 위한 대책은 거버넌스 차원에서의 두영역간 수준별 조화가 필수적이다.

#### (3) 환경자원과 대안선택의 한계

앞에서 지적한 것처럼 한국적 상황에서 님비현상과 지역 분권적 개발에 따른 환경문제 발생에 대립 양상을 해소하는 방식은 전통적인 절차적 민주주의에 근거하는 것으로는 한계가 있을 것으로 보인다. 우리사회에서 절차적 민주주의는 현실적, 결과론적으로 본다면 많은 부분 미국적 민주주의를 표본으로 하고 있음을 부인할 수 없다. 미국적 민주주의에서 개발과 환경의 상호보조는 전통적인 절차적 민주주의 과정에 따르는 것은 여러 가지 면에서 쉽게 이해될 수 있지만 우리가 같은 맥락의 절차적 민주주의에 근거하여 개발과 환경의 보조를 지향하는 것은 상당한 차이가 있어 보인다. 첫째, 국토의 크기와 거의 무한에 가까운 환경자원의 활용가능성에서의 차이이다. 둘째, 환경에 대한 인식에 대한 경제적 차이와 사회생활 문화적 차이이다. 미국적 상황에서 님비와 지역간 환경분쟁의 양상은 기본적으로 삶과 생존 그자체에 대한 위협과는 거리가 멀다. 님비현상과 지역 환경문제를 해결하기 위한 민주적 절차로서 중앙정부와 지방정부 혹은 개발이익 단체 및 관변단체와 환경 시민단체, 혹은 지역주민간의 의견조절이 전제되어야 하는 한국적 상황에서는 절차적 거버넌스에 기대를 거는 것 보다는 시스템적 거버넌스에 대한 사회적 공론화가 더 요구된다.

### 4. 환경이념 실현을 위한 민주주의 유형

환경이념을 실현하기 위한 민주주의에 대한 관점은 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째는 여전히 전통적인 절차적 민주주의를 보다 적극적으로 활용함으로써 생태정의를 확보할 수 있다는 녹색 참여 민주주의적 주장이고, 둘째는 환경과 생태 이념을 구현하기 위해서는 전통 민주주의

가 그랬던 것처럼 개인의 자유, 사유재산, 권리 등이 모두 보장되기를 기대할 수 없다고 보는 관점이다. 주지하는 바와 같이 드라이 켄(Dryzek), 펠크(Phaelke) 등의 관점이 전자의 관점이고 후자는 북친(M. Boochin), 오펔스(W. Ophuls) 등의 관점이다.

우리 현실에서 지역사회 환경관리를 위한 거버넌스의 개념은 전통적인 절차만을 고수해서는 사실상 어려울 것으로 판단된다. 앞에서 밝힌바와 같이 우리 사회에서 시스템적 거버넌스가 작동하기 위해서는 신뢰대신에 권위를 가진 추진 동력이 필요하고, 민주주의의 절차성을 확보하기 위해서는 전략적 행동으로 작용하고 있는 <비 환경 영역>에 대한 정지작업이 필요한 것이 그 이유이다.

우리는 전통적으로 민주적 절차성이 생태정의를 확보할 수 있다고 믿어 왔지만 진정한 생태정의를 구현하기 위해서 개인의 자유는 희생될 수도 있다는 주장도 전통적으로 고수되어온 절차적 민주주의만큼이나 강조될 필요가 있다. 경제학자 로버트 하일브로너(R. Heilbroner)에 의하면 환경의 위기가 가져온 시련의 극복은 민주주의 체제보다 권위주의 체제에서 보다 용이하며, 환경문제가 생존의 문제로 확대된다면 권위주의 정부의 출현은 불가피하다고 주장하고 있다(Heilbroner, 1980). 자유민주주의가 원칙적으로 개인의 욕망에 제약을 가하지 않고, 물질적 번영을 추구하는 한 생태주의는 본질적인 모순을 피할 수 없다(Ophuls, 1977). 또한 생태 맑스주의 혹은 생태사회주의 관점에서는 생태 위기의 근원이 자본주의로 간주하고 진정한 권위를 구현하는 민주적 국가의 건설을 역설하고 있음도 간과할 수 없다. 이 밖에도 생태사회의 실현은 억압된 인간사회의 조건들을 우선적으로 생태화해야 한다는 사회생태론이나 생태 사회주의 기본이론은 절차적 민주주의의 한계성을 드러내 보이고 있는 대표적인 이론임을 강조할 필요가 있다.

### Ⅲ. 사례연구: 부안 방폐장 정책결정의 딜렘마

기존의 국가통치개념에서만 본다면 방폐장 입지선정절차는 과학적 안전성이 전제된다는 조건으로 정해진 수순에 의해서 중앙정부의 일방적인 정책결정으로 이루어는 것을 당연하게 여겼을 것이다. 하지만 통치요구가 다양해진 현재의 상황에서는 과학적 안전성이 전제된다고 해도 앞에서 밝힌 신뢰구조가 확보되지 않은 상황이므로 방폐장이라는 위험시설에 대한 참여주체들의 통치요구는 절차적 민주주의에 의해서 다양하게 분출될 수밖에 없었을 것이다. 실제 부안의 경우 안전성과 국가 에너지의 안정적 수급을 위한 방폐장 건설의 시의성을 내세운 국가의 논리와 위험시설에 대한 거부감과 생명권보호, 그리고 수용여부의 찬반논쟁과정에서 지역공동체 붕괴라는 지역주민의 논리가 사실상 가치충돌을 일으킨 것이라 할 수 있다.

특별히 이러한 과정을 딜렘마로 표현하는 것은 지역주민들의 국가와 상이한 가치와 대안을 제시하며 문제해결을 요구할 때 정부의 정책결정은 기회손실과 비교 불가능성을<sup>4)</sup> 이유로 정부

는 합리적인 정책결정보다 일관적이지 못하고, 국회와 정당 지방의회, 시민단체가 주장하는 상이한 가치 주장의 관철노력에 속수무책의 악순환이 연속되기 때문이다. 여기서 참여주체별 입장을 정리해 보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

### 1. 지역사회의 가치체계의 갈등과 불신의 구조

방폐장 입지선정에 대한 지역사회 가치체계는 크게 경제적 요인, 기술적 요인, 정치적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 경제적 요인으로는 정부의 지원금에 대한 기대와 방폐장 건설이 가져오는 지역사회 발전과 취업기회의 확대, 소득수준의 향상등을 들 수 있다. 전통적으로 전북지역은 전국적인 도세에서 제정자립도가 최하위에 있으며, 특히 부안의 경우 1997년 이후 제정자립도가 전북도의 타군에 비하여 낮은 수준이고 전국적으로도 하위권 수준에 머무는 실정이기 때문에 정부보조에 대한 사실적인 기대는 매우 크다고 할 수 있었다(김상돈, 2004).

기술적 요인으로는 방폐장의 안전성을 확보할 수 있는 기술력에 대한 신뢰여부라고 할 수 있는데 방폐장 입지에 반대하는 주민을 대변하는 시민단체들<sup>4)</sup>의 주장은 선진국의 경우 이미 핵에너지 기술에서 대체에너지 기술로의 이행을 모색하고 있다는 것이 주된 내용이었다. 미국의 경우 1978년에서 1985년 사이에 이미 80개가 넘는 핵발전소가 폐기되었고, 스웨덴의 경우 핵발전 의존도가 50%가 넘었던 것이 1980년 주민투표에서 원전의 완전폐쇄를 결정한 것과 원전 의존률이 비교적 높았던 벨기에와 독일도 원전의 완전한 철거를 계획하고 있음을 들어 정부가 주장하는 원전의 효율적이고 안정적인 에너지 공급정책 주장에 강한 불신을 보였다.

정치적 요인의 불신은 입지선정 과정에서 민주적인 절차가 무시되고 지역주민의 반대의사가 명확히 반영되지 못했다는 점에 대한 불신이었다. 동시에 원전이 가지고 있는 경제적 효율성만 고려되고 부안이라는 지역사회의 사회적 효율성은 배제되었다는 것이 정치적 요인의 갈등구조의 본질이었다. 더구나 지방자치제 실시이후 지역 주민단체들의 조직적 활동성 여부는 정책의 가시적 실현성의 관건으로 작용되는 상황에서 부안지역 주민들의 정치적 요인에 대한 불신은 보다 강력하고 조직적인 주민단체의 활동을 자극할 수밖에 없는 구조를 가졌다.

### 2. 정책 참여자들의 전략적 행동

#### (1) 지자체장(부안군수)의 입장

기본적으로 부안 방폐장 사태는 지역의 낙후성을 극복하려는 해당 군수의 의지의 표현에서 비롯된다고 할 수 있다. 방폐장 입지 선택을 신청하려면 부안 지방정부의 책임자로서 거쳐야

4) 주민들의 생명권 보호나 공동체 파괴와 같은 지역사회 가치적 파괴의 주장에 대한 과학 근거적 차원의 비교 불가능성 등을 예로 들 수 있다.

5) 부안 방폐장 반대에 적극 참여한 시민단체는 참여연대, 전교조, 녹색연합, 환경운동연합등 전국의 50개 단체였으며 이는 <부안반핵 대책위>에 게재된 성명서와 보도자료를 근거로 한 것임을 밝힌다.



할 당연한 민주적 절차가 있었는데 이것이 무시된 것이다.<sup>6)</sup> 즉 방폐장 입지정책을 채택하려면 관련 과학전문가와 주민들과의 충분한 대화와 공청회 등 사전적 민주절차가 선결되었어야 한다. 주민 측 반대의견처럼 원전 자체가 사향 길에 접어든 것은 사실이지만 원전이 필수적으로 필요한 상황에서 그 폐기물 처리에 대한 안전처리에 대한 기술의 확보도 가까운 일본에서 보여주듯이 사실상 완벽에 가까워진 것도 사실이다. 즉 방폐장 안전성에 대한 기술수준은 충분히 설득과 타협이 될 수 있을 정도로 발전되어 있음을 전제한다면 이러한 설득 과정이 결여된 절차에 문제가 있는 것이다. 이렇게 민주적 절차가 무시된 상태에서 지방정부의 책임자는 낙후된 지역의 극복을 위한 것이라는 순수한 목적에서 신청을 했다고 해도 군민들로부터의 불신을 면할 수 없는 상황이 되었고, 이러한 불신은 이후에 기술적 안전성에 대한 토론과 설득과정에서도 내용적인 실패요인으로 등장하게 되었다.

이러한 지방정부의 책임자의 입장은 노무현 정부의 환경정책과도 현실적인 추동관계가 있을 것으로 예상된다. 2003년 4월 녹색연합의 조사 자료에 의하면 국내 환경전문가와 환경단체 시민운동가 104명을 대상으로 <노무현 정부의 환경정책 전망>에 관한 설문조사에서 응답자의 78%가 참여정부의 환경정책 전반에 대하여 비판적 입장을 나타냈으며, 참여정부의 지역균형개발 정책에 관련하여 지역의 환경관리에 대한 전망도 응답자 84%가 관리능력의 부족과 지방정부의 개발사업의 남발을 우려하는 답변을 함으로써 전체적으로 노무현 정부의 환경정책이 “선경제 후환경”의 양상을 보이고 있다(김병완, 2003). 불안사태의 경우도 청와대와 총리실, 정부여당, 전북도의회가 모두 국가 숙원사업을 해결한다는 같은 입장의 의지표명을 하고 있는 것은 지자체장에 대한 가시적 혹은 암묵적 추동력을 발휘하여 민주적 절차의 정당성보다는 행정적 추동력으로 일을 마무리 짓게 하는 영향력이 없지 않았다고 판단된다.

## (2) 주민(단체)들의 입장

설령 민주적 절차가 충분히 갖추어졌다고 해도 현실적으로 남는 문제는 거버넌스 참여 주체들의 전략적 행태이다. 이것은 앞에서 말한 절차적 민주주의만으로 해결이 불가능한 실제적인 우리 사회의 환경관리 양태(樣態)라는 측면에서 기존의 관점과는 다르게 볼 필요가 있다. 정책 참여자로서 주민들은 주민단체를 조직하여 정책결정과정에 참여하게 되었는데 주민단체들의 입장은 찬성과 반대 측 모두 다분히 전략적이었음을 간과할 수 없다. 이들이 전개하고 있는 전략적 행동은 상호 대립하고 있는 집단간 게임에서 유리한 고지를 차지하기 위해 선히를 거것으로 표출하거나 실제보다 부풀리는 등의 행위로 나타난다(소영진, 1999: 김상돈, 2004). 가령 지방정부 입장에 강력히 찬성하면서 유치를 적극 희망하는 것은 위험시설로부터의 생존권 안전 확

6) 2003년 10월 17일자 경향신문 보도를 보면 정부가 공청회 등의 절차 없이 주민과 지역회의의 동의 없이 부안군수의 신청을 받아들여 밀어붙이기 식으로 강행한 것이 문제의 원인이라고 지적하고 있으며, 동년 국회 사무처 자료(2003:63)에 의하면 국무총리도 17년 동안의 숙원과제를 해결하기 위해서 행정 절차에 치중한 나머지 부안군민 모두와의 실질적인 대화에 소홀했음을 인정하고 있음을 확인할 수 있다.

보라는 반대 측 입장에 대한 고려 없이 지역발전에 대한 충동과 그로부터 발생할 수 있는 사회적 이익의 개선 가능성에 대한 기대로 상당부분 과장된 찬성 표현일 수 있는 상황이라는 것이다. 실제로 유치를 적극 찬성 지지하는 지방정부와 찬성 측 주민단체 입장과 생명권보호의 정당성을 인정받으려는 반대 측 주민단체 모두에게 공통적으로 나타난 전략적 행동은 첫째, 정당화 전략 둘째, 찬성지지확득전략 셋째, 지지 확산의 전략이 농후하게 나타난다(김상돈, 2003). 이를 정리하면 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.<sup>7)</sup>

### (3) 중앙정부와 전북도의 입장

집권화 논리에서 부안 지방정부의 상위에 있는 전북도와 중앙정부의 입장은 한마디로 17년

<표 1> 정책참여자들의 전략적 행동유형

구분	찬성측	반대측
정당화전략	국책사업 수용의 국가적 필요성 강조 -2003년7월 17일자 전북일보: 새만금 사업이 중단될 경우 방폐장 및 양성자 가속기 유치사업을 포기할 수 있다.-전북도지사: 옥동자를 낳기 위한 산고 -대통령의 부안군수에 대한 격려성 전화	위험시설로부터 생명권 보호의 중요성 강조
결과		
지지확득전략	정부여당, 전북도와 의회 청와대의 정당화 입장 확보 사례: 정부차원의 위도특별법/위도종합개발 기본계획 총리실의 부안군 개발지원약속	대다수 주민들이 생명권의 중요성을 강조하게 되었으나 생명권보호의 주무기관인 환경부로부터의 정당성 확보에 한계 → 환경부의 면피성 천연기념물 조사
결과		
지지확산전략	낙후된 지역경제 발전의 가능성	-일관된 생명권 보호의 중요성 강조 -실질적인 지역발전의 불가능성 강조
결과	-중앙정부의 지원약속을 확실하게 얻음 -전북도 행정력 총동원 약속 (전북일보 2003.7.25)	부안군 의회와 민주당의 연대활동 → 불가입장 밝힘 -핵폐기물 처리장 선정문제에 대한 특별조사위원회 -위도 현지답사 실시
	-위도주민 원자력 연구소 견학 -위도주민 핵폐기장 유치위원회 구성 및 유치서명	-반대서명서 발표, 군의회결의문, 상경시위, 반대서명운동, 소송제기, 쫓겨대회, (초등학교 포함)등교거부, 해상시위 -미래세대에 대한 영향을 강조하고 인근 영광원전의 사례에서 실질적인 지역발전은 사실상 전무했음을 역설함.
	지지 확산에 대한 최종 실패	대부분의 부안군민이 선정불가로 의견이 모아짐

7) 이 세 가지 전략적 행동 유형에 대해서는 필자의 현지조사 결과와 자료조사 결과를 토대로 했을 때 필자의 생각과 김상돈의 관점이 일치하여 김상돈이 정의한 행동유형을 그대로 사용하기로 함을 밝힌다.

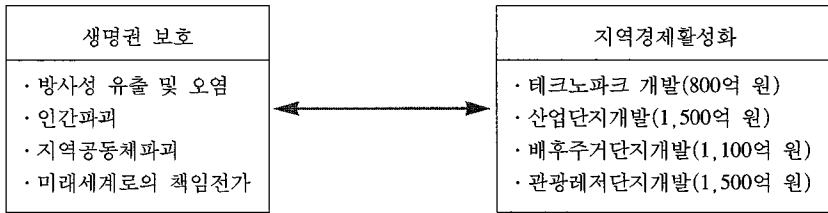
국가적 숙원사업의 해결을 위한 실질적인 행정적 절차를 통한 최대한의 지원과 보상의 약속으로 부안 지방정부를 후원하는 양상이었다. 하지만 이러한 지원약속에도 불구하고 <표 1>에 나타나는 것처럼 주민들의 생명권 보호 차원의 사회적 가치체제와 정부의 경제적 지원약속은 사실상 지역 환경관리의 거버넌스 확보를 기대할 수 없었다.

국가적 숙원사업이라는 이유만으로 절차성이 무시된 상황에서도 지속적인 행정적 추동력을 발휘함으로써 사실상 거버넌스에 역행하는 입장을 보이게 된 점은 부안 사태 하나로 종결될 수 있는 우연의 상황이 아니다. 정부의 과거 방폐장 유치전략 전반을 살펴보거나 현재 진행되고 있는 국토 균형개발 프로젝트의 면면을 볼 때 우리사회에서 지역환경관리의 양태는 행정적 추동의 결과로 거버넌스와 역행할 가능성이 앞으로도 매우 큰 상태라는 것이다.

### 3. 사례연구의 함의

부안지역에서 찬반양론으로 인하여 약 3년간에 걸쳐 극심한 주민 갈등과 정부 불신을 가져왔던 방폐장 사태가 불과 3개월 만에 경주에서는 그렇게 환영받는 호재로 작용할 수 있었던 것은 무엇을 함의 하는가? 부안지역 뿐 아니라 전국 어디에서도 거버넌스 차원의 접근이 필요함을 다시 한번 일깨워 주는 대목이라 하지 않을 수 없다. 바꾸어 말하면 우리 현실은 거버넌스의 기본개념의 적용단계와도 많은 부분 양태적 차이를 보일 수 있다는 것이다. 이것을 단적으로 표현한다면 부안에서의 사태는 거버넌스 접근의 실패요, 경주에서의 성공은 거버넌스의 성공이라고 한다는 것과 다름이 없다. 과연 3개월 차이에 경주에서의 성공은 거버넌스적 성공이라고 할 수 있는가? 거버넌스 자체가 무색한 상황이라는 것이다.

거버넌스 개념을 지역환경관리 차원으로 적용하는 데 있어서 부안의 방폐장 사태가 시사하는 바는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 위험시설의 안전성에 대한 설득력의 한계를 드러내는 절차적 모순이 있었다. 거버넌스 적용의 전제로서 민주적 절차가 결여된 채 지역사회의 낙후성을 극복하기 위한 행정적 절차의 노력이 앞섰기 때문에 위험시설에 대한 안전성을 충분히 설득할 수 있음에도 불구하고 주민 설득에 실패하였다는 점 둘째, 지역경제의 활성화 논리가 범 지역사회적으로 필요할 뿐만 아니라 지역의 낙후성 극복은 지역주민의 숙원사업임에도 불구하고 지역경제에 대한 정부의 지원약속이 주민들에게 의미있게 전달될 수 없었다는 점이다. 그 대표적인 이유가 거버넌스 참여 주체들의 전략적 행위이다. 방폐장 문제에 접근하는 전북도와 같은 지방정부와 중앙정부는 지역경제활성화 논리와 생명권 보호의 논리를 별개의 것으로 보고, 객관적인 자료를 근거로 설득했어야 의사소통이 가능했을 것이라는 점이다. 하지만 부안 사태의 경우 중앙정부 지원으로는 세계적으로 유래가 없는 지원약속임에도 불구하고 지역경제의 활성화 논리는 마치 생명권 보호를 주장하는 주민들을 유혹하는 요소로 작용할 수밖에 없었다. 그렇기에 결과적으로는 부안 군민들에게 중앙정부의 지역경제 활성화 논리와 생명권 보호의 논리는 서로 맞바꿀 수 있는 것처럼 인식되기에 충분했다는 것이다. 셋째, 사회적 효용



〈그림 1〉 상반된 가치의 갈등상황(자료: 김상돈, 2004)

과 경제적 효용의 잣대가 불분명하게 접근되었다는 것이다.

〈그림 1〉에서 보는 것처럼 생명권 보호는 주민 당사자가 주장하는 사회적 효용에 관한 것으로 그 정당성이 충분하다. 또한 지역경제 활성화의 논리도 정부의 지원책으로 경제적 효용성을 제공하는데 충분한 가치가 있는 것이다. 결국 이 두 가지의 가치체계는 객관적 차원에서 볼 때 상반된 가치체계로서 갈등이 내포될 수 없는 것이며 오히려 두 논리는 모두 거버넌스 차원의 소통을 위한 중요한 설득기제가 될 수 있는 것임에도 불구하고 부안 방폐장 사태의 경우 설득 기제로서의 소통적 역할을 하기보다는 오히려 그 반대로 가치 갈등적 요인으로 정부불신과 정책내용의 실패로 인한 강한 정부 불신을 가져오는 결과를 초래하였다.

전체적으로는 부안 방폐장 사태의 경우 민주적 절차성이 사회 현실적으로 무시될 수 밖에 없는 우리 사회의 지역환경관리의 구조를 잘 보여준 사례라고 볼 수 있다. 이것은 역으로 말한다면 민주적 절차가 지켜지고, 참여 당사자들의 전략적 행위가 정지될 수 있다면 우리 사회에서도 거버넌스의 성립 기제가 가능할 수 있음을 동시에 보여주는 것이라 할 수 있다. 이것은 우리 현실에서 지역환경관리는 이제 극렬한 환경운동이나 집권화된 중앙정부의 환경정책이나 유인효과를 비롯한 시장 메카니즘보다는 거버넌스 환경관리가 필요함을 말해주는 것이라 판단된다. 아울러서 우리 사회현실을 고려할 때 민주적 절차성과 전략적 행위의 정지를 위해서는 권위적 생태민주주의 절차도 필요하다는 것을 볼 수 있었다.

#### Ⅳ. 결론

우리나라 현실에서 지역사회 환경관리는 환경이 가지는 비중보다 환경외적인 상황에 비중이 높게 작용될 수 밖에 없다. 참여정부에서 주창하는 지역균형개발이나 방폐장, 새만금사업 등의 국책사업이 모두 본질적으로는 환경관리의 문제에 귀속될 수 있는 것이 사실이나, 현실적으로는 환경관리 자체가 환경의 논리만 적용될 수 없는 구조적 한계를 가진다는 것을 잘 보여주었다. 부안의 사례에서 보았듯이 참여주체들의 논리는 대부분 환경의 논리를 떠난 정책결정과정이었으며, 오히려 환경 자체의 문제는 생존권의 문제로 환경부에서조차 참여주체로 나설 수 없는 상황의 연속이었다고 보여 진다.

따라서 이 논문의 결론은 우리나라 현실상황에서 환경관리는 환경 자체의 논리보다는 사실상 거버넌스의 논리로 풀어야 한다는 것이다. 그리고 그 거버넌스의 적용은 선진국의 경우처럼 절차적 민주주의 방식이 자연적인 신뢰성에 기반하여 이루어질 수 없고, 동시에 합리적 공공관리 차원의 일반론이 적용될 수 없다는 점이다. 따라서 우리 현실상황에서는 민주적 절차성 자체가 거버넌스 구조 안으로 충분히 시스템적으로 녹아들어야 한다는 것이다. 사실상 부안의 사태는 민주적 절차성이 무시되고 17년 숙원사업이라는 이유만으로 행정적 절차가 강조되는 데서 비롯된 것이라 단정할 수 있다. 17년 동안 부안 사태 외에도 89년 영덕, 90년과 92년의 안면도, 91년 영일, 94년 양산/울진, 95년 굴업도 등에서 원전방폐장의 국가적 필요성만 강조되면서 거의 행정적 절차만 강조된 밀어붙이기식이었다고 할 수 있는 것이다. 앞으로도 많은 국토균형개발 차원의 많은 지역사회 개발과정이 있을 것이지만 우리의 상황에서는 여전히 국가적 필요의 개발사업과 외국책사업은 민주적 절차성이 거버넌스의 중요과정으로 시스템화 해야 한다.

이 논문에서 시스템적 거버넌스를 지역환경관리에 도입한다는 것은 다음과 같은 절차를 의미한다. 첫째, 민주적 절차성 확보에 보다 적극적인 자세가 필요하다. 본문에서 밝힌 바와 같이 부안의 사태는 국가적 필요에 의한 행정적 절차가 민주적 절차를 대신하려는 성급한 과정에서 비롯된 사태였음을 밝힌 바와 같다. 둘째, 권위적 소통기제가 중요한 거버넌스의 구성요소가 될 필요가 있다는 것이다. 선진국들의 경우처럼 거버넌스 참여 주체들에게 신뢰를 바탕으로 한 민주주의 절차성이 일상화 된 상태라면 권위적 소통기제가 불필요할 수 있지만 우리나라 현실에서는 권위적 소통기제가 상당부분 불가피하다. 부안의 사례 검토에서 <공동협의회>가 사실상의 소통구조 역할을 할 수 있던 것이지만 본래의 기능을 전혀 발휘하지 못했던 근본 이유는 권위를 상실한 데 있다. 특히 우리나라처럼 거버넌스의 핵심요소인 신뢰가 확보될 수 없는 구조적 상황 속에서는 더욱 그러하다. 부안사태가 길어질 수밖에 없었던 가장 대표적인 이유를 찾는다면 찬반을 조정하는 협의체의 권위가 없었다는 점이다. 권위는 앞서 말한 민주적 절차성과 더불어 명확한 근거에 의한 권위가 확립되어야 함을 전제로 한다. 셋째, 거버넌스의 구성 상황들을 <환경관련 영역>과 <비환경 영역>으로 구별해야 한다. 이 말이 의미하는 바는 우리나라에서 지역환경관리를 위한 거버넌스 개념이 확립되기 위해서는 <환경관련 영역>과 <비 환경영역>의 실질적인 조화가 필요하다는 것이다. 부안의 사례에서 보듯이 환경 논리가 오히려 정치 경제적 목적을 달성하기 위한 도구로 사용되는 사례가 많다든지 혹은 국가적 현실 상황에 맞지 않을 만큼 거버넌스 참여주체들의 전략적 행동으로 <환경관련 영역>이 지나치게 과장되는 것은 우리 사회의 거버넌스 환경관리를 위한 고질적인 문제가 아닐 수 없다. 아울러서 <비환경 영역>도 환경영역과 명확히 구별하여 객관적인 평가를 바탕으로 거버넌스 구성요소가 되어야 한다. 그렇지 않을 경우에 문제의 본질이 호도되는 경우가 많다. 이런 사례는 비단 부안 방폐장의 경우만이 아니라, 천성산 터널공사, 안면도 사태에서도 여실히 나타난다. 부안의 사태에서 보듯이 방폐장 입지선정이 계속적으로 좌절된 정부는 밀어붙이기에 가까운 목적달성의 수순을 밟

오려 하고, 이러한 수순은 순환적 정책결정구조에 빠져들면서 악순환의 패해는 정부에 대한 지독한 불신으로 나타나게 됨을 알 수 있었다. 동시에 주민단체의 입장에서조차 생존권과 안전하게 살 권리를 내세워 국가적 필요성을 외면할 수밖에 없는 입장이라면 애당초 환경의 논리는 배제하더라도 정치경제적 관점에서조차 거버넌스를 위한 우선적인 소통 구조가 성립될 수 없는 것이다. 넷째, 환경적 거버넌스 요인은 비환경적 거버넌스 논의의 전제가 되어야 한다. 굴업도에 방파장을 건설하려던 과거 사례에서처럼 지층기반이 취약하여 아예 논의가 불가능했던 점이나 부안의 경우도 실제로 사업선정지역인 위도가 수달을 비롯한 천연기념물에 가까운 동식물 자원이 많았던 점도 비 환경적 요인의 거버넌스 구성요건 이전에 검토되었어야 옳다. 마지막 요인으로 우리나라처럼 환경에 대한 여유자원이 없는 상황에서는 선택의 폭이 그만큼 작을 수밖에 없는데, 실제로 부안의 경우도 다른 선택 가능성은 전혀 없고 오로지 <입지선정의 가부>만을 결정해야 하는 상황이었다. 따라서 지역개발의 거버넌스는 선택의 결과보다는 선택을 위한 과정에 소통구조가 원활하게 이루어질 수 있도록 치중해야 할 필요가 있다는 것이다. 이런 구조를 이 논문에서는 시스템적 거버넌스라고 하였다.

### 참고문헌

- 김병완, 지방분권화 시대의 환경정책 비전과 전략, 환경정책, Vol.11(2), 143-172, 2002.
- 김석준, 뉴 거버넌스의 이론과 Cyber Governance, 이화여대 New Governance and Cyber Governance 심포지움 자료 3-21, 2000.
- 김석준(외), 뉴거버넌스 연구, 173-223, 대영문화사, 2000.
- 김석준(외), 뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구, 27-68, 대영문화사, 2001.
- 김상돈, 딜렘마 상황에서의 악순환적 행위에 관한 연구, 한국지방자치학회보 Vol.45(16-1), 249-269, 2004.
- 김태경, PD 딜렘마 상황의 환경교육적 활용, 환경교육 Vol.13 (2), 2002).
- 문병기, 거버넌스의 접근방법과 유형, 이화여대 New Governance and Cyber Governance 심포지움 자료, 22-43, 2000.
- 이시경, 지방자치시대의 환경위기와 정책과제, 자치시대의 지역환경 54-66, 대구사회연구소 환경연구부, 한울 아카데미, 1995.
- 정규호, 녹색 거버넌스와 지역자치, 8-21, 시흥시 가버넌스 심포지움 자료, 2003.
- 정원석, 환경의 이념과 현대 민주주의, 환경정책 Vol.10(4), 5-25, 2002.
- 최병두, 총체적 환경문제와 학제적 환경연구, 자치시대의 지역환경 11-19, 대구사회연구소 환경연구부, 한울 아카데미, 1995.
- 최원홍, 방사성폐기물 처분장 입지선정 과정을 통해서 본 NIMBY 현상, 한국환경정책학회지

---

<http://www.kepas.or.kr/spboard.cgi?id>, 2002.

- Dryzek, John S. "Strategies of Ecological Democratization," in William M. Lafferty(ed.).  
Democracy and the Environment: Problems and Prospects, Brookfield: Edward Elgar, 1996.
- Heilbroner, Robert, An Inquiry into the Human Prospect, New York, W.W. Norton, 1980.